

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Secara sederhana konsep pelayanan dalam arti bisa dikatakan sebagai cara yang dilakukan untuk memberikan servis atau jasa kepada orang yang membutuhkan, sedangkan “publik” merupakan masyarakat umum atau rakyat umum. Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan atau diberikan oleh organisasi dalam membantu masyarakat untuk memperoleh servis/pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dalam hal ini khususnya Dispendukcapil sebagai organisasi pemerintah yang melayani masyarakat dalam hal pendataan kependudukan bagi masyarakat daerah tersebut.

Pelayanan publik mempunyai makna yang luas/umum, karena pelayanan publik ini lebih mengulas tentang semua pelayanan yang disediakan oleh organisasi pemerintah daerah tersebut, namun kita bisa lebih mengerucut lebih dalam lagi dengan pemahaman melalui teori pelayanan sektor publik yang dimana didalam pelayanan sektor publik ini kita dapat menerka apa saja pelayanan-pelayanan yang sesuai untuk mencapai pada tujuan setiap organisasi pemerintah daerah tersebut yaitu pelayanan prima atau pelayanan yang sempurna, yang dimana dalam pelayanan prima tersebut haruslah memuaskan hati masyarakat, karena kepuasan masyarakat sebagai penerima pelayanan adalah tolak dari keberhasilan organisasi tersebut dalam memberikan pelayanannya.

1.1 Pelayanan Publik

Pelayanan publik (*Public service*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi Negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga Negara) dari satu Negara kesejahteraan (*Welfare State*). Menurut Modeong dengan demikian pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Menurut Kotler dalam sampara lukman, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.²⁴

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebagai pelanggan (*Costumer*) merupakan perwujudan dan fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat dan abdi Negara. Karena itu, ruang lingkup pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah meliputi : melayani, mengayomi dan menumbuhkan prakarsa serta peran aktif masyarakat dalam pembangunan. Sebab masyarakat adalah pelaku utama pembangunan. Dengan kata lain, pemerintah sebagai pengendali (*Steering*) dan masyarakat sebagai pelaksana (*Rowing*). Ada juga yang mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi

²⁴ Jatmikowati, Sri Hartini. 2013. *Manajemen Pelayanan Publik Menuju Good Governance*. Universitas Negeri Malang (UM Press). Malang. Hlm. 40 - 41.

atau lembaga lain yang tidak termasuk badan usaha swasta, yang tidak berorientasi pada laba (*profit*).

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari : ²⁵

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan;
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. Partisipasi, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan status sosial dan lain – lain;

²⁵ Ibid. Hlm. 42 – 43.

6. Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Kualitas Pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variable – variable pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik SESPANASLAN. Variable dimaksud adalah :

- 1) Pemerintah yang bertugas melayani;
- 2) Masyarakat yang dilayani pemerintah;
- 3) Kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
- 4) Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
- 5) Resources yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
- 6) Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standart dan asas pelayanan masyarakat;
- 7) Manajemen dan kepemimpinan serta oragnisasi pelayanan masyarakat;
- 8) Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing – masing telah menjalankan fungsi mereka.

Variable pelayanan prima disektor publik seperti diatas dapat diimplementasikan apabila aparat pelayanan berhasil menjadikan kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan utama terpenuhi, aparatur pelayanan dituntut untuk mengetahui

dengan pasti siapa pelanggannya disamping itu kepuasan para pelanggan dapat dijadikan sebagai barometer dalam mengukur keberhasilan dalam pelayanan.

Disamping itu, ada sepuluh prinsip pelayanan publik yang harus diperhatikan dan dilaksanakan setiap aparatur pelayanan publik, yaitu: ²⁶

- 1) Kesederhanaan ; prosedur pelayanan yang diselenggarakan tidak berbelit – belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan, dalam arti ;
 - a. Persyaratan pelayanan publik, baik teknis maupun administratif.
 - b. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelayanan publik.
 - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayarannya.
- 3) Kepastian waktu ; pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- 4) Akurasi ; dalam arti produk pelayanan publik diterima dengan benar dan tepat dan sah.
- 5) Keamanan ; proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- 6) Tanggung jawab; pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

²⁶ Ibid. hal 45 – 46.

- 7) Kelengkapan sarana dan prasarana ; tersedianya prasarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi komunikasi dan informatika (telematika).
- 8) Kemudahan akses ; tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika.
- 9) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan ; pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- 10) Kenyamanan ; lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi lingkungan yang sehat dan indah serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lain – lain.

1.2 Pelayanan Sektor Publik

Perkembangan teori pelayanan sector publik terakhir dapat dilacak pada tulisan Osborne dan kawan – kawan pada tahun (2012) yang dinamakan Teori Pelayanan Sektor Publik Dominan (*Public Service Dominant Approach*). Dalam teori ini dikenalkan empat preposisi penting, sebagai berikut:²⁷

1. Orientasi Strategis (*Strategic Orientation*). Pendekatan ini memandang orientasi strategis dari konsep holistic perusahaan jasa yang memfokuskan

²⁷ Achmad Nurmandi dkk., 2018. *Pelayanan Sektor Publik*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta. Hal 15 – 16.

pada pasar eksternal dan harapan pelanggan sebagaimana yang ditunjukkan pada “janji pelayanan” diintegrasikan pada pelayanan. Konsep “*citizen charter*” merupakan pengembangan dari pendekatan ini. Aplikasi dalam pelayanan sector publik adalah pelayanan yang berorientasi pada warga Negara dan tidak hanya mencapai efisiensi tetapi juga pencapaian, “*Public Value*” seperti keadilan. Dalam konteks ini. Keterlibatan warga Negara menjadi sangat dominan karena nilai – nilai yang akan dicapaidalam layanan publik akan tercermin. Perencanaan, anggaran, struktur organisasi dan evaluasi pelayanan dikolaborasikan dengan warga Negara. *Preposisi 1* : dengan mengadopsi pendekatan teori dominan pada pelayanan sector puublik, warga Negara diasumsikan sebagai pemangku kepentingan yang penting dalam kebijakan publik dan proses pelayanan sektor publik untuk memperkaya nilai publik (*public value*) di dalamnya.

2. Pemasaran Pelayanan Sektor Publik (*Marketing Public Service*). Pendekatan ini mengacu kepada kemampuan organisasi pemerintah didalam menjaga, mengembangkan, dan memelihara hubungan dengan warga negara dari waktu ke waktu. Dalam konteks ini hubungan antara *provider* dan warga negara berupa kolaborasi melebihi hubungan antara produsen dan konsumen dalam sector swasta. *Preposisi 2* : pendekatan pemasaran dalam dominan pelayanan publik adalah sangat penting, baik untuk mengarahkan tujuan strategis pelayanan publik kearah “janji pelayanan” publik, maupun membentuk harapan pelayanan oleh pengguna dan staf yang melayani.

3. Pelayanan sektor publik dikonsepsikan sebagai ko-produksi. Koproduksi (*coproduction*) adalah pelayanan sektor publik dikonseptualisasikan sebagai produk yang didesain dan diproduksi oleh pembuat kebijakan dan aparat pelayanan serta dikonsumsi secara pasif oleh pengguna. Koproduksi pelayanan sektor publik seperti dalam satu kontinum dalam kondisi yang tetap. Pelayanan pendidikan dan kesehatan berada pada titik kontinum yang tinggi karena konsumsi dan produksi berada pada satu titik yang sama yaitu ada tatap muka antara provider delivery pelayanan publik melibatkan warga negara dalam menyusun kebijakan pelayanan publik, artinya warga negara tidak hanya diajak konsultasi tetapi juga membuat konsep, desain, mengarahkan dan mengelola. *Preposisi 3* : Koproduksi menjadi komponen yang penting dalam pelayanan sektor publik yang menempatkan pengalaman dan pengetahuan pengguna sebagai faktor penting desain dan delivery pelayanan sektor publik.
4. Manajemen operasi. Manajemen operasi adalah mempelajari bagaimana organisasi merencanakan, mengorganisasi, mengevaluasi, dan meningkatkan pelayanan sektor publik. Pelayanan publik dikenal sebagai pelayanan yang buruk sehingga membutuhkan perubahan internal organisasi. Di sektor swasta dikenal dengan *business process reengineering* (BPR) untuk meningkatkan efisiensi. *Preposisi 4* : dengan penerapan manajemen operasi, pelayanan sektor publik akan mencapai “janji pelayanan”.

2.3 Pelayanan Prima

Pelayanan prima merupakan terjemahan istilah “*excellent service*” yang secara harfiah berarti pelayanan terbaik atau sangat baik. Disebut sangat baik atau terbaik karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki instansi pemberi pelayanan. Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Agenda perilaku pelayanan sektor publik (SESPANAS LAN dalam Nurhasim) menyatakan bahwa pelayanan prima adalah :²⁸

1. Pelayanan yang terbaik dari pemerintah kepada pelanggan atau pengguna jasa.
2. Pelayanan prima ada bila ada standar pelayanan.
3. Pelayanan prima bila melebihi standar atau sama dengan standar. Sedangkan yang belum ada standar pelayanan yang terbaik dapat diberikan pelayanan yang mendekati apa yang dianggap pelayanan standard an pelayanan yang dilakukan secara maksimal.
4. Pelanggan adalah masyarakat dalam arti luas; masyarakat internal dan eksternal.

Sejalan dengan hal itu pelayanan prima juga diharapkan dapat memotivasi pemberi layanan lain melakukan tugasnya dengan kompeten dan rajin. “*Excellent Service in the Civil Service refers to service discharged by a civil servant that exceeds*

²⁸ Atmadjati, Arista. 2018. *Layanan Prima Dalam Praktek Saat Ini*. Deepublish (Grup Penerbitan CV Budi Utama). Yogyakarta. Hal14 – 20.

the requirements of normal responsibilities for the post in terms of quality or output. The service is exemplary and motivates other civil servants to discharge their duties diligently and competently". Pelayanan umum dapat diartikan memproses pelayanan kepada masyarakat/*costumer*, baik berupa barang atau jasa melalui tahapan, prosedur, persyaratan – persyaratan, waktu dan pembiayaan yang dilakukan secara transparan untuk mencapai kepuasan sebagaimana visi yang telah ditetapkan dalam organisasi.

Pelayanan prima sebagaimana tuntutan pelayanan yang memuaskan pelanggan/masyarakat memerlukan persyaratan bahwa setiap pemberi layanan yang memiliki kualitas kompetensi yang professional, dengan demikian kualitas kompetensi profesionalisme menjadi sesuatu aspek penting dan wajar dalam setiap transaksi.

Tujuan pelayanan prima adalah memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan pelanggan atau masyarakat serta memberikan focus pelayanan kepada pelanggan. Pelayanan prima dalam sektor publik didasarkan pada aksioma bahwa "pelayanan adalah pemberdayaan". Pelayanan pada sektor bisnis berorientasi profit, sedangkan pelayanan prima pada sektor publik bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat secara sangat baik atau terbaik.

Perbaikan pelayanan sektor publik merupakan kebutuhan yang mendesak sebagai kunci keberhasilan reformasi administrasi negara. Pelayanan prima bertujuan memberdayakan masyarakat, bukan memperdayakan atau membebani, sehingga akan meningkatkan kepercayaan (*trust*) terhadap pemerintah. Kepercayaan adalah modal bagi kerjasama dan partisipasi masyarakat dalam program pembangunan. Pelayanan

prima akan bermanfaat bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat sebagai pelanggan dan sebagai acuan pengembangan penyusunan standar pelayanan. Penyedia layanan,, pelanggan atau *stakeholder* dalam kegiatan pelayanan akan memiliki acuan tentang bentuk, alasan, waktu, tempat dan proses pelayanan yang seharusnya.

1.3 Konsep Kartu Tanda penduduk Elektronik (E-KTP)

Dalam Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2006, Kartu Tanda Penduduk, selanjutnya disingkat KTP, adalah identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan E-KTP Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, yang dimaksud dengan E-KTP adalah Elektronik Kartu Tanda Penduduk yang dibuat secara elektronik, dalam artian baik dari segi fisik maupun penggunaan berfungsi secara komputerisasi.²⁹

Menurut Permendagri Nomor 9 tahun 2011 tentang pedoman penerbitan Kartu Tanda Penduduk berbasis Nomor induk Kependudukan secara nasional dalam pasal 1 ayat (9) menjelaskan tentang KTP berbasis NIK secara nasional yang selanjutnya disebut Kartu Tanda Penduduk Elektronik adalah: “KTP yang memiliki spesifikasi dan format KTP Nasional dengan sistem pengamanan khusus yang berlaku sebagai identitas resmi yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota”.³⁰

²⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006

³⁰ Permendagri Nomor 9 tahun 2011 pasal 1 ayat (9)

Menurut Direktorat Jendral Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia mengatakan Nomor Induk Kependudukan (NIK) dijadikan dasar penerbitan paspor, NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak), polis asuransi, sertifikat hak atas tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya. Jadi yang dimaksud dengan E-KTP ialah Kartu Tanda Penduduk berbasis NIK (Nomor Induk Kependudukan) secara nasional yang dibuat secara elektronik dan berfungsi secara komputerisasi serta memiliki spesifikasi dan Format KTP Nasional yang dilindungi dengan sistem pengamanan khusus sebagai identitas resmi penduduk yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.

Menurut Permendagri Nomor 9 Tahun 2011 tentang pedoman penerbitan kartu tanda penduduk berbasis Nomor Induk kependudukan secara Nasional dalam pasal 2 ayat (1) menjelaskan tujuan pemerintahan menerbitkan Kartu Tanda Penduduk Elektronik untuk mewujudkan kepemilikan satu KTP untuk satu penduduk yang memiliki kode keamanan dan rekaman elektronik data kependudukan yang berbasis NIK secara Nasional.³¹

Jadi ada beberapa manfaat dari menggunakan E-KTP, diantaranya dapat menciptakan basis data kependudukan yang lengkap dan akurat, sehingga mampu mencegah adanya penduduk yang memiliki KTP lebih dari satu atau ganda, dan dapat dipakai sebagai kartu suara dalam pemilu, pilkada, dan lain-lain. Serta mampu untuk mengidentifikasi atau memecahkan suatu perkara kejahatan yang sulit seperti tindak pidana terorisme, pembobolan bank via ATM, dan tindak pidana lainnya.

³¹ Permendagri Nomor 9 Tahun 2011 pasal 2 ayat (1)